



TRABAJO FIN DE GRADO

La carrera horizontal de los funcionarios de las Universidades Públicas

A carreira horizontal dos funcionarios das Universidades Públicas

The horizontal career of the Civil Servants of the Public Universities

AUTOR: VALENTÍN MANUEL DÍAZ SEIJAS

TUTORA: DOCTORA D^a. MANUELA DEL PILAR SANTOS PITA

FACULTAD DE CIENCIAS DEL TRABAJO

GRADUADO EN RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS

CURSO ACADÉMICO 2016/17

ÍNDICE

RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN.....	6
OBJETIVOS Y METODOLOGÍA	8
1. Delimitación conceptual	9
1.1. Definición a la vista de la literatura existente	9
1.2. Marco normativo	10
2. Características básicas de la carrera horizontal	18
3. Los elementos objetivos de valoración de la carrera horizontal.....	18
3.1. Características definitorias	18
3.2. Méritos valorables	19
3.3. Especial referencia a la evaluación del desempeño como elemento objetivo de valoración para la carrera horizontal	21
4. Los elementos estructurales de la carrera horizontal.....	23
5. El acceso a la carrera horizontal	24
5.1. El acceso a la carrera horizontal para los funcionarios de nuevo ingreso.....	25
5.2. El acceso a la carrera horizontal para los funcionarios ya ingresados	26
6. La progresión en la carrera horizontal.....	28
7. Los efectos económicos de la carrera horizontal.....	34
8. Otros aspectos relativos a la carrera horizontal	36
8.1. La consolidación del escalón/tramo	36
8.2. Régimen disciplinario y carrera horizontal	37
8.3. Personal interino y carrera horizontal	39
CONCLUSIONES.....	41
BIBLIOGRAFÍA	43

RESUMEN

La carrera horizontal de los funcionarios fue una de las grandes novedades introducidas con la aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, pero cuya aplicación, debido principalmente a razones presupuestarias derivadas de la crisis económica que se produce a partir de 2008, no ha llegado a realizarse de un modo general.

Este trabajo analiza la normativa que sobre esta materia se ha ido desarrollando por las distintas Administraciones implicadas, circunscribiendo su estudio a las Universidades Públicas, al objeto de localizar no sólo los aspectos comunes y los aspectos diferenciadores, sino también con la intención de llevar a cabo un análisis crítico de las medidas contempladas en las normas de aplicación.

Palabras clave: Carrera horizontal, funcionarios, Universidades Públicas.

ABSTRACT

The horizontal career of civil servants was one of the great innovations introduced with the approval of Law 7/2007, of April 7, of the Basic Statute of the Public Employee, but whose implementation, mainly due to budgetary reasons derived from the economic crisis that is produced as of 2008, has not come to occur in a general way.

This paper analyzes the regulations on this subject has been developed by the various authorities involved, restricting their study at public universities in order to locate not only commonalities and differentiating aspects but also with the intention of carrying out a critical analysis of the measures envisaged in the implementing rules.

Keywords: Horizontal career, civil servants, Public Universities.

INTRODUCCIÓN

Dentro de las distintas posibilidades de progreso de los funcionarios en la carrera profesional, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en la actualidad regulado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público), introduce una novedad en nuestro Derecho de la Función Pública mediante la incorporación de la denominada carrera horizontal, con la cual se pretende conjugar el derecho de los funcionarios a su promoción profesional con las limitaciones con las que la Administración se encuentra al facilitar dicha promoción.

La carrera profesional “constituye uno de los ejes del proceso de cambio y renovación”¹ que postularon en su momento los redactores del Estatuto Básico, al objeto de mejorar *la eficacia del sistema y los estímulos y expectativas de los funcionarios*, tal y como señaló en aquel entonces la Exposición de motivos de la Ley 7/2007, de 12 de abril. Dentro de esta carrera profesional, concepto amplio, podemos distinguir entre la carrera vertical y la horizontal, la primera de las cuales constituye un procedimiento ya previsto en la legislación anterior al Estatuto Básico, aunque ahora matizada y modificada en ciertos aspectos cuyo estudio excedería del ámbito de este trabajo, mientras que la segunda se presenta como la gran innovación en la materia.

La carrera horizontal, definida en el Estatuto Básico como *la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo*², parece especialmente pensada para Administraciones de pequeño tamaño, como la Local o las Universidades, en las cuales las “carreras verticales son difíciles de encauzar por falta de puestos suficientes y donde muchos funcionarios ven frustradas sus legítimas expectativas de mejora”³ o, dicho de otro modo, sus principios son “especialmente interesantes para Administraciones [...] caracterizadas por ser estructuras burocráticas de reducidas dimensiones, escasamente jerarquizadas, donde la progresión basada en la ocupación progresiva de puestos de mayor nivel se hace muy difícil”⁴.

Esto no quiere decir que la carrera horizontal sólo vaya a tener efectos en este tipo de Administraciones, sino que, precisamente por sus características, las Administraciones de

¹ Arroyo Yanes, Luis Miguel. “La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos”. *Revista catalana de dret públic*, núm. 45/2012, p. 96.

² Art. 16.3.a) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

³ Arroyo Yanes, Luis Miguel. *Op. cit.*, p. 102.

⁴ Fuentetaja Pastor, J. “La carrera horizontal en el empleo público: una oportunidad para las administraciones parlamentarias”. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22, p. 63.

pequeño tamaño se van a poder ubicar en una posición de igualdad en esta materia con respecto a las grandes Administraciones Estatal o Autonómica. En este sentido, hemos de tener en cuenta que los sistemas tradicionales de ascenso contemplados hasta la aparición de esta figura (promoción interna o provisión de puestos de trabajo) resultan de difícil y conflictiva aplicación en administraciones pequeñas, dado el tamaño relativamente reducido de su relación de puestos de trabajo en comparación con la Estatal o las Autonómicas, lo que provoca una cierta tendencia a la fosilización de las carreras, así como una falta de interés por la formación y por la mejora de la calidad en el desarrollo del puesto. Por ello, la carrera horizontal “busca incentivar el conocimiento experto de los trabajadores, estableciendo un sistema que fomente la continuidad de las personas con buen desempeño en su puesto de trabajo, minimizando el riesgo de que dicho conocimiento experto se pierda por cambios de puesto, provocados, normalmente, por la ausencia de alternativas distintas de la promoción jerárquica”⁵. Es decir, la carrera horizontal “busca la capitalización de los conocimientos adquiridos mediante el trabajo diario”⁶.

⁵ Gorriti Bontigui, M. y Toña Güenaga, F. “El nuevo modelo de Organización y Recursos Humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco”. *Revista Presupuesto y Gasto Público*, núm. 41/2005, p. 265.

⁶ Gorriti Bonntigui, M. y Toña Güenaga, F. *Op. cit*, p. 265.

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El objetivo de este Trabajo es el estudio de la normativa mediante la cual las Universidades públicas han materializado el derecho a la carrera horizontal de sus funcionarios, llevando a cabo una sistematización de los elementos objetivos y estructurales de dicha carrera para su estudio comparativo y la determinación de los aspectos en los que se asemejan y se diferencian. Al mismo tiempo, el análisis de esta normativa servirá para determinar hasta qué punto las ideas y pretensiones del legislador básico se materializaron de un modo más o menos fiel en la legislación de desarrollo.

Por otro lado, constituye también uno de los objetivos de este trabajo el realizar un análisis crítico de las distintas normas que han implementado esta carrera horizontal, tratando de descubrir las posibles debilidades de los distintos sistemas elegidos y proponiendo, cuando éstas se detecten, sugerencias de mejora.

El trabajo se estructura de acuerdo con un sistema que parte, en primer lugar, de la acotación del concepto de carrera horizontal, imprescindible para la comprensión del tema objeto de estudio, estableciendo sus características esenciales y analizando sus elementos objetivos y sus elementos estructurales. Una vez realizada esta primera fase, la segunda tiene por objetivo estudiar la manera en la que las Universidades han configurado los tres aspectos fundamentales que definen su aplicación: el ingreso en la carrera horizontal, la progresión a través de la carrera horizontal y los efectos económicos de la carrera horizontal. Para terminar, se recogen diversos aspectos que, no siendo fundamentales para entender esta modalidad de carrera profesional, sí que introducen ciertos matices que deben ser tenidos en cuenta para obtener una visión más amplia de la materia.

Para ello se han utilizado, además de los recursos bibliográficos que se citan al final del trabajo, las normas legales y reglamentarias que son de aplicación, descendiendo de lo general a lo concreto: en primer lugar, la normativa estatal; a continuación, las distintas normas de las Comunidades Autónomas que, en cumplimiento de lo establecido por la anterior, la han desarrollado y adaptado a su propia idea de Administración y, por último, la normativa específica de las Universidades, a través de las cuales se ha llevado a cabo la comparación exhaustiva de la manera en que éstas han materializado la carrera horizontal.

1. Delimitación conceptual

La aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP), supuso un intento más, por parte del legislador, de configurar una Administración Pública eficaz, económica y moderna, entre cuyas medidas se encuentra la instauración de una carrera horizontal que permita a los empleados públicos que la calidad en la prestación de los servicios se vea económicamente recompensada.

1.1. Definición a la vista de la literatura existente

El EBEP define la carrera horizontal, en su artículo 16.3.a), como *“la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo”* y de acuerdo con lo establecido en otros artículos de la misma norma.

Como vemos, dos son las notas características de esta definición:

- 1) La utilización de conceptos como grado, categoría, escalón o análogos.
- 2) La ausencia de cambio de puesto de trabajo.

Respecto a la primera de estas notas, el EBEP ofrece al legislador de desarrollo una cláusula abierta para nombrar este concepto, de modo que no establece un número cerrado de denominaciones, sino que permite cualquiera que tenga una significación análoga. Ello implica, por lo tanto, que en la normativa de desarrollo nos encontraremos con distintas acepciones de un mismo concepto.

En lo que se refiere a la segunda de las notas, la no exigencia de cambio de puesto de trabajo aparta a esta noción de carrera horizontal de las ya conocidas promoción interna y concurso de traslados como medio de progreso profesional. En efecto, la primera de ellas, la promoción interna, supone el ascenso de Cuerpo, Grupo o Escala y exige la superación de una prueba selectiva y la posesión de una determinada titulación, conllevando con carácter general un cambio de puesto de trabajo (excepto en aquellas Administraciones que han instaurado la “promoción sin movilidad” cuando un mismo puesto está adscrito a más de un Grupo/Cuerpo/Escala). Lo mismo ocurre con el concurso de traslados, en el que, sin producirse una modificación en los parámetros anteriores, el funcionario deja su puesto anterior por uno nuevo, al que accede mediante una valoración de méritos. Así pues, mientras que los sistemas tradicionales anteriormente indicados suponían que los funcionarios únicamente podían progresar en sus carreras de modo vertical, bien cambiando de grupo y puesto (promoción interna vertical), bien cambiando de grupo pero no de puesto (promoción interna vertical sin movilidad), bien cambiando de puesto pero no de grupo (concurso de traslados, libre designación u otros medios de provisión de puestos

de trabajo), la inclusión de la carrera horizontal supone cubrir el vacío consistente en la posibilidad de progreso sin cambio de grupo ni de puesto, simplemente teniendo en cuenta el desempeño del funcionario en su puesto de trabajo.

La carrera horizontal, por tanto, busca que “el empleado público que esté a gusto con su trabajo, es correctamente evaluado por sus superiores, y es útil para la organización pueda seguir en la misma desarrollando la misma función sin necesidad de verse compelido a un cambio de puesto de trabajo para obtener algún beneficio adicional que retribuya su posición en la organización”⁷.

En resumen, por lo tanto, podemos decir que la carrera horizontal es un proceso sin movilidad consistente en la valoración de determinados elementos relacionados con el puesto de trabajo desempeñado y que tienen como resultado la posibilidad de obtener un reconocimiento individualizado.

1.2.Marco normativo

A) Marco normativo estatal

Por su carácter de legislación básica, el EBEP es uno de los muros que conforman el edificio en el que habita el funcionario de las Universidades, pero no es un muro cualquiera, sino que precisamente se constituye en un muro de carga, ya que sobre él reposa el peso del resto del edificio normativo. Este carácter de legislación básica ha sido establecido por el propio EBEP, que en su art. 6 indica que “*En desarrollo de este Estatuto, las Cortes Generales y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas aprobarán, en el ámbito de sus competencias, las leyes reguladoras de la Función Pública de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas*”. No obstante, no todo el contenido del EBEP se encuentra condicionado a la aprobación de las leyes de desarrollo, sino que la disposición final novena del texto básico establece qué preceptos quedan diferidos en su entrada en vigor hasta la aprobación de las leyes autonómicas y, por lo tanto, “sensu contrario”, cuáles son de aplicación inmediata. Entre estos preceptos de vigencia diferida se encuentran, precisamente, todos los que afectan a la carrera horizontal, por lo que algunas Universidades han esperado a que la Administración autonómica regulara, con mayor o menor intensidad, este concepto novedoso, para aplicarlo a sus funcionarios.

⁷ Palomar Olmeda, A.: *Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Dykinson, 2013, p. 351.

Salvada esta necesaria aclaración sobre la aplicabilidad de la carrera horizontal, el EBEP regula aspectos relativos a ella en varios de sus artículos:

— Art. 16.3.a): *Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto regularán la carrera profesional aplicable en cada ámbito que podrán consistir, entre otras, en la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades:*

a) Carrera horizontal, que consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con lo establecido en la letra b) del artículo 17 y en el apartado 3 del artículo 20 de este Estatuto.

(...).

— Art. 17: *Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera, pudiendo aplicar, entre otras, las siguientes reglas:*

a) Se articulará un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso fijándose la remuneración a cada uno de ellos. Los ascensos serán consecutivos con carácter general, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que se prevea otra posibilidad.

b) Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida.

— Art. 20.3: *Las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del presente Estatuto.*

— Art. 20.5: *La aplicación de la carrera profesional horizontal, (...) [requerirá] la aprobación previa (...) de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño (...).*

— Art. 24: *La cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública atendiendo, entre otros, a los siguientes factores:*

a) *La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.*

(...).

— Disposición adicional novena: *La carrera profesional de los funcionarios de carrera se iniciará en el grado, nivel, categoría, escalón y otros conceptos análogos correspondientes a la plaza inicialmente asignada al funcionario tras la superación del correspondiente proceso selectivo, que tendrán la consideración de mínimos. A partir de aquellos, se producirán los ascensos que procedan según la modalidad de carrera aplicable en cada ámbito.*

Además, y como consecuencia del entorno sobre el cual se desarrolla este trabajo (las Universidades Públicas), es necesario tener en cuenta lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/2001, de 28 de diciembre, de Universidades, que en su art. 73.3 establece que “*El personal funcionario de administración y servicios se regirá por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo, por la legislación general de funcionarios, y por las disposiciones de desarrollo de ésta que elaboren las Comunidades Autónomas, y por los Estatutos de su Universidad*”.

B) Marco normativo autonómico

Junto con esta legislación básica estatal, las Administraciones públicas, entre las cuales, a los efectos que nos interesan, se encuentran las Comunidades Autónomas, establecerán sus leyes de desarrollo, leyes que, precisamente por el carácter “abierto” del EBEP, permiten configurar distintos modelos de administración.

Estas leyes han sido ya aprobadas en diversas Comunidades Autónomas, aunque su nivel de profundidad y su aplicación, en la materia que nos interesa, ha sido muy desigual, habiéndose realizado, en algunos casos, mediante la aprobación de una ley totalmente nueva y en otros mediante la adaptación de leyes preexistentes anteriores al propio EBEP (lo que explica que, en algunos casos, dichas leyes autonómicas tengan más antigüedad que el Estatuto).

En este sentido, merecen destacarse las siguientes normas:

- 1) Asturias: Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias⁸.

⁸ **Artículo 49 bis.**

1. Los funcionarios de carrera de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos públicos y entes públicos tendrán derecho a la carrera horizontal conforme a los principios de igualdad, mérito y

capacidad. Este derecho deberá ejercerse a través de la oportuna incorporación voluntaria e individual, que se entenderá válida para toda la vida profesional del funcionario de carrera, en tanto en cuanto no se produzca su desistimiento o renuncia realizada de forma expresa.

2. La carrera horizontal consiste en la progresión de categoría personal, sin necesidad de que el funcionario cambie de puesto de trabajo. A estos efectos se valorará la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Reglamentariamente podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida.

3. Cada cuerpo, escala, especialidad o agrupación profesional tendrá asignados cinco tramos de carrera, que se corresponderán con otras tantas categorías personales. Todos los funcionarios de carrera de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos públicos y entes públicos ostentarán una categoría personal.

4. La carrera horizontal de los funcionarios de carrera se iniciará en la categoría de entrada, la cual ostentarán de forma automática desde la toma de posesión como funcionarios de carrera. Durante el tiempo de permanencia en la categoría de entrada no se podrán devengar derechos económicos asociados a la carrera horizontal.

5. Los ascensos de categoría personal serán consecutivos, siendo precisa la permanencia, continuada o interrumpida, del funcionario de carrera en situación de servicio activo o en cualquier otra que conlleve reserva de plaza o de un concreto puesto de trabajo, en el correspondiente cuerpo, escala, especialidad o agrupación profesional el tiempo que a continuación se señala:

- Cinco años en la Categoría de Entrada para acceder a la Primera Categoría.
- Seis años en la Primera Categoría para acceder a la Segunda.
- Ocho años en la Segunda Categoría para acceder a la Tercera.
- Diez años en la Tercera Categoría para acceder a la Cuarta.

6. La progresión en la carrera horizontal se realizará en el cuerpo, escala, especialidad o agrupación profesional en el que el funcionario se encuentre en activo o en cualquier otra que conlleve reserva de plaza o de un concreto puesto de trabajo, computando como ejercicio profesional el tiempo efectivamente desempeñado por cuerpo, escala, especialidad o agrupación profesional en los términos que reglamentariamente se determinen.

7. Se reconoce el derecho a la carrera horizontal a los funcionarios de carrera de otras Administraciones Públicas que mediante los sistemas de concurso o libre designación ocupen puestos de trabajo en la Administración del Principado de Asturias, sus organismos públicos y entes públicos, en los mismos términos que para los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, durante el tiempo que permanezcan vinculados a esta Administración. En estos casos se reconocerán los derechos económicos correspondientes al grupo de clasificación donde se encuadre su cuerpo o escala de origen. Todo ello sin perjuicio de lo que dispongan los convenios de Conferencia Sectorial u otros instrumentos de colaboración previstos en el artículo 84 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

8. La carrera profesional y la promoción del personal laboral de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos públicos y entes públicos se hará efectiva a través de los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores y se ajustará a lo que se disponga en los correspondientes convenios colectivos de acuerdo con los principios generales establecidos en esta Ley que les sean de aplicación.

Artículo 49 ter.

1. Corresponde a la Consejería competente en materia de función pública, a solicitud del interesado, el reconocimiento de la categoría personal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos públicos y entes públicos. Asimismo, le corresponde a dicha Consejería el reconocimiento de los derechos previstos en el apartado 7 del artículo anterior.

2. Podrán solicitar el reconocimiento de la categoría personal los funcionarios de carrera de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos públicos y entes públicos que se encuentren en situación de servicio activo o en cualquier otra que conlleve reserva de plaza o de un concreto puesto de trabajo.

3. En los términos que reglamentariamente se determinen se valorarán para el reconocimiento de las categorías personales las circunstancias a que se refiere el apartado 2 del artículo 49 bis de la presente Ley.

4. El plazo máximo para resolver y notificar las solicitudes de reconocimiento de la categoría personal será de seis meses, transcurrido el cual se entenderán desestimadas.

Artículo 49 quáter.

1. La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados.

2. La Administración del Principado de Asturias, sus organismos públicos y entes públicos establecerán reglamentariamente sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados.

2) Castilla-La Mancha: Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha⁹.

3. Los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación, aplicándose sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos.

⁹ **Artículo 64 Carrera profesional horizontal**

1. Las Administraciones públicas de Castilla-La Mancha que implanten un sistema de carrera profesional horizontal, sea en uno o varios ámbitos o en la totalidad de los puestos de trabajo, se ajustarán a los criterios establecidos en este artículo.

2. La implantación, regulación y aplicación del sistema de carrera profesional horizontal debe llevarse a cabo teniendo en cuenta las circunstancias y características que concurran en cada ámbito, entre ellas, la complejidad de las funciones correspondientes, la estructura jerárquica de los puestos de trabajo y las posibilidades de promoción profesional a través de las otras modalidades de carrera previstas en el artículo 62.

En todo caso, la aplicación de la carrera profesional horizontal requiere la aprobación previa de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño, de acuerdo con lo previsto en el artículo 66.

3. La carrera profesional horizontal deberá ser de acceso voluntario y de tratamiento individualizado.

4. Deberá articularse un sistema de tramos de ascenso, en virtud de los cuales el personal funcionario de carrera, transcurrido el periodo de tiempo requerido en cada ámbito podrá solicitar el reconocimiento del tramo correspondiente.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 9 de este artículo y en el artículo 138.5, para la adquisición de un tramo superior de carrera es necesario el transcurso de un periodo mínimo de cuatro años en el tramo inmediatamente inferior.

Deberá existir un tramo inicial, el cual no será retribuido y en el que comenzará la carrera profesional horizontal del personal funcionario de carrera tras la superación del correspondiente proceso selectivo. A partir de este tramo inicial se producirán los ascensos que procedan, los cuales serán consecutivos.

El número de tramos no podrá ser inferior a tres ni superior a cinco, incluido el tramo inicial no retribuido.

5. Las relaciones de puestos de trabajo podrán exigir como requisito para desempeñar determinados puestos de trabajo la posesión de un tramo mínimo.

Asimismo, la posesión de un determinado tramo podrá valorarse como mérito en las formas de provisión de puestos de trabajo.

6. El reconocimiento de un tramo requerirá la evaluación de la persona interesada. Esta evaluación consistirá en la valoración de los méritos previstos en la normativa que regule la carrera profesional horizontal en cada Administración pública.

En todo caso, en los términos que se prevean reglamentariamente se deberán valorar, al menos, los siguientes méritos:

a) El resultado de la evaluación del desempeño, que será determinante.

b) La trayectoria y actuación profesional, que se valorará teniendo en cuenta méritos relacionados con el desempeño de puestos de trabajo de especial dificultad técnica o responsabilidad, la inexistencia de sanciones disciplinarias o de incumplimientos injustificados de la jornada o del horario de trabajo o la obtención de reconocimientos individuales a la profesionalidad, dedicación o competencia.

c) La calidad de los trabajos realizados, que se valorará teniendo en cuenta la participación en organizaciones o iniciativas reconocidas mediante certificaciones de calidad o la concesión de premios a la excelencia o a las buenas prácticas.

d) Los conocimientos adquiridos, que se valorarán teniendo en cuenta la formación adquirida o impartida y la posesión de titulaciones académicas, idiomas u otros conocimientos acreditados en la forma que en cada caso se determine.

e) Las actividades de investigación o innovación adicionales al desempeño del puesto de trabajo.

No se valorará en ningún caso la antigüedad, sin perjuicio de la valoración de la experiencia o del periodo de tiempo transcurrido en la adquisición de los méritos.

7. En el caso de que se reconozca un tramo, los méritos tenidos en cuenta no podrán valorarse nuevamente para el ascenso a otro tramo.

8. La evaluación para el reconocimiento de un tramo deberá corresponder a un órgano colegiado de carácter técnico creado a tal efecto, sin perjuicio de la colaboración que puedan tener otros órganos en la tramitación o en la valoración de los méritos.

9. Los tramos reconocidos serán consolidables dentro del cuerpo o escala al que se pertenezca.

El reconocimiento de un tramo no podrá ser objeto de pérdida, excepto en el caso de que se imponga la sanción prevista en el artículo 137.d). Asimismo, el tramo superior que se establezca conforme al apartado 4

- 3) Extremadura: Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura¹⁰.
- 4) Galicia: Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia¹¹.

también podrá perderse, en los términos que se prevea reglamentariamente, como consecuencia de los resultados de la evaluación del desempeño. En este supuesto, el personal funcionario no podrá volver a solicitar el reconocimiento de dicho tramo en el plazo de tres años.

10. El personal funcionario de carrera que, por cualquier proceso selectivo, acceda a un cuerpo o escala distinto deberá iniciar la carrera profesional horizontal en el nuevo cuerpo o escala, siempre que en este último se haya implantado.

No obstante, continuará percibiendo las retribuciones correspondientes al complemento de carrera de su anterior cuerpo o escala, hasta que se produzca su absorción por el reconocimiento de los tramos correspondientes al nuevo cuerpo o escala.

¹⁰ **Artículo 105. Carrera profesional horizontal**

1. La carrera profesional horizontal del personal funcionario de carrera de las Administraciones Públicas de Extremadura consiste en el reconocimiento individualizado del desarrollo profesional alcanzado sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, a través de la progresión en el sistema de niveles consecutivos.

La progresión en este sistema de niveles se efectuará tras la valoración de la trayectoria y actuación profesional, de la calidad de los trabajos realizados, de los conocimientos adquiridos y de los resultados de la evaluación del desempeño, así como de otros méritos y aptitudes que puedan establecerse por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida, y en los términos que reglamentariamente se determinen.

2. La carrera profesional horizontal del personal funcionario de carrera se estructura en los siguientes niveles en cada subgrupo o grupo profesional, en el caso de que éste no tenga subgrupo:

- Nivel inicial
- Nivel Uno
- Nivel Dos
- Nivel Tres
- Nivel Cuatro

3. La carrera profesional horizontal tiene las siguientes características:

- Voluntaria: Corresponde a cada funcionario de carrera decidir su incorporación.
- Individual: La carrera horizontal representa el reconocimiento del desarrollo y trayectoria profesional de cada funcionario.
- De acceso consecutivo y gradual en el tiempo: El progreso en la carrera horizontal consiste en el acceso consecutivo a los distintos niveles en que se estructura.
- Retribuida: Según el nivel de carrera reconocido, excepto en el nivel inicial.
- Irreversible: El progreso en la carrera se produce en sentido ascendente, salvo por aplicación de la sanción de demérito prevista en el artículo 158 de esta Ley.

¹¹ **Artículo 77 Carrera horizontal del personal funcionario de carrera**

Reglamentariamente se establecerá un sistema de carrera horizontal para el personal funcionario de carrera con base en los siguientes principios:

- a) Dentro de cada cuerpo o escala existirán, como regla general, tres categorías profesionales: de ingreso, media y superior, divididas en un mínimo de tres grados de ascenso, a los que irá vinculada la cuantía del complemento retributivo de carrera previsto en la presente ley.
- b) El personal funcionario de cada cuerpo o escala tendrá atribuida una categoría profesional y un grado dentro de la misma, que para el personal funcionario de nuevo ingreso serán necesariamente la categoría de ingreso y el grado inferior de esta.
- c) La progresión en la carrera horizontal consistirá en el ascenso de grado y de categoría profesional. Los ascensos de grado y de categoría serán consecutivos, salvo las excepciones que se establezcan para los ascensos de grado dentro de cada categoría. En todo caso, el ascenso de categoría requerirá haber alcanzado el grado superior de la categoría inmediatamente inferior y el acceso a la categoría siguiente se hará siempre por el grado inferior de la misma.
- d) Serán requisitos necesarios para los ascensos la antigüedad en el grado o categoría profesional que se establezca y la evaluación positiva del desempeño profesional. Asimismo, podrán valorarse los conocimientos adquiridos y otros méritos y aptitudes en razón a la especificidad de la función desarrollada y la experiencia.
- e) La progresión en la carrera horizontal tendrá carácter irreversible, excepto en los casos de sanción disciplinaria de demérito.

- 5) Valencia: Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana¹².

C) Marco normativo universitario

La Constitución Española, en su art. 27.10, reconoce (con el carácter de derecho fundamental objeto de la máxima protección) la autonomía universitaria, concepto en el cual se incluye la capacidad para dictar sus propias normas de régimen interno y la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades el personal de administración y servicios, tal y como establece el art. 2.2. de la LOU, en sus apartados a) y e)¹³. Es por ello por lo que distintas Universidades han procedido a elaborar su propia

¹² **Artículo 117 Carrera horizontal del personal funcionario de carrera**

1. La carrera horizontal supone el reconocimiento individualizado del desarrollo profesional alcanzado por el personal funcionario de carrera como consecuencia de la valoración de su trayectoria y actuación profesional, de la calidad de los trabajos realizados, de los conocimientos adquiridos y del resultado de la evaluación del desempeño, así como de aquellos otros méritos y aptitudes que puedan establecerse reglamentariamente por razón de la especificidad de la función desarrollada y de la experiencia adquirida.
2. A tal objeto, reglamentariamente se establecerá un sistema de grados de desarrollo profesional, regulándose los requisitos y la forma de acceso a cada uno de los grados, así como las retribuciones asignadas a los mismos. Con carácter general, la progresión será consecutiva.
3. El grado de desarrollo profesional alcanzado por el personal funcionario de carrera será irreversible, sin perjuicio de lo dispuesto en la regulación del régimen disciplinario para la sanción de demérito.

¹³ **Artículo 2 Autonomía universitaria**

1. Las Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas.

Las Universidades privadas tendrán personalidad jurídica propia, adoptando alguna de las formas admitidas en Derecho.

Su objeto social exclusivo será la educación superior mediante la realización de las funciones a las que se refiere el apartado 2 del artículo 1.

2. En los términos de la presente Ley, la autonomía de las Universidades comprende:

- a) La elaboración de sus Estatutos y, en el caso de las Universidades privadas, de sus propias normas de organización y funcionamiento, así como de las demás normas de régimen interno.
- b) La elección, designación y remoción de los correspondientes órganos de gobierno y representación.
- c) La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia.
- d) La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación a lo largo de toda la vida.
- e) La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades.
- f) La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes.
- g) La expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios.
- h) La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes.
- i) El establecimiento y modificación de sus relaciones de puestos de trabajo.
- j) El establecimiento de relaciones con otras entidades para la promoción y desarrollo de sus fines institucionales.
- k) Cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el apartado 2 del artículo 1.

3. La actividad de la Universidad, así como su autonomía, se fundamentan en el principio de libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio.

4. La autonomía universitaria exige y hace posible que docentes, investigadores y estudiantes cumplan con sus respectivas responsabilidades, en orden a la satisfacción de las necesidades educativas, científicas y

normativa que regula la carrera horizontal del personal de administración y servicios, aunque el número de las que lo han llevado a cabo haya sido muy exiguo en relación al total de existentes (4 sobre un total de 50), limitándose otras a adherirse, simplemente, a la regulación autonómica, por lo que centraremos nuestro estudio en estas cuatro Universidades (Castilla-La Mancha, Miguel Hernández, Oviedo y Zaragoza), ya que el estudio pormenorizado de las restantes excedería de los límites disponibles para este trabajo.

La regulación concreta de estas Universidades es la siguiente:

- 1) Universidad de Castilla-La Mancha: Documento de estructura organizativa, política de recursos humanos y relación de puestos de trabajo del PAS de la UCLM (apartado 5.3.2.1. La Carrera horizontal), aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de 18-06-2009, según la redacción dada por la Resolución de 30-07-2015, de la Universidad de Castilla-La Mancha, por la que se publica la adecuación de la carrera profesional horizontal del personal de administración y servicios de dicha universidad¹⁴.
- 2) Universidad Miguel Hernández: Normativa sobre carrera horizontal para el personal de administración y servicios de la Universidad Miguel Hernández de Elche, aprobada por acuerdo del Consejo de Gobierno de 01-12-2009, según la redacción dada por los acuerdos del mismo órgano de 06-10-2010, 11-07-2012, 26-03-2014 y 15-12-2014¹⁵.
- 3) Universidad de Oviedo: Reglamento por el que se articula la carrera horizontal para el PAS de la Universidad de Oviedo, aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de 16-11-2011, según la redacción dada por el acuerdo del mismo órgano de 13-07-2013¹⁶.
- 4) Universidad de Zaragoza: Reglamento para la regulación de la carrera profesional horizontal del personal de administración y servicios en la Universidad de Zaragoza, aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de 11-12-2014¹⁷.

profesionales de la sociedad, así como que las Universidades rindan cuentas del uso de sus medios y recursos a la sociedad.

5. Sin perjuicio de las funciones atribuidas al Consejo de Coordinación Universitaria, corresponde a cada Comunidad Autónoma las tareas de coordinación de las Universidades de su competencia.

¹⁴ Boletín Oficial de la Universidad de Castilla-La Mancha, nº 124, mayo/junio de 2009 y nº 172, julio/agosto de 2015.

¹⁵ Boletín Oficial de la Universidad Miguel Hernández, de 04-12-2009, 08-10-2010, 16-07-2012, 31-03-2014 y 18-12-2014.

¹⁶ Boletín Oficial del Principado de Asturias nº 65, de 19-03-2012 y nº 178, de 01-08-2013.

¹⁷ Boletín Oficial de la Universidad de Zaragoza nº 11-14, de 22-12-2014.

2. Características básicas de la carrera horizontal

La carrera horizontal de los funcionarios se caracteriza por las siguientes notas básicas, comunes a todas las normativas universitarias consultadas:

- 1) Voluntaria: la decisión de participar en la valoración de la carrera horizontal corresponde única y exclusivamente al funcionario, sin que pueda ser obligado a adoptar esa decisión por parte de la Administración a la que pertenece.
- 2) Individual: en la carrera horizontal se valorará el desarrollo y la trayectoria personal del funcionario individualmente considerado.
- 3) Consecutiva: la carrera horizontal se caracteriza por constituir una escalera en la que cada tramo o escalón da acceso al siguiente, debiéndose subir los tramos uno a uno (aunque en ocasiones excepcionales se permite un “salto” mayor).
- 4) Gradual en el tiempo: se exige un periodo mínimo de permanencia en un escalón o tramo para poder solicitar el acceso al siguiente.
- 5) Retribuida: la consecución de cualquier avance en la carrera horizontal se traduce, necesariamente, en un incentivo económico.
- 6) Evaluable: la carrera horizontal exige al funcionario el sometimiento a un sistema objetivo de evaluación, en el cual se valorarán los aspectos que cada Administración determine.

3. Los elementos objetivos de valoración de la carrera horizontal

3.1. Características definitorias

El elemento objetivo fundamental para la implantación de la carrera horizontal es, evidentemente, la valoración de los méritos que permiten que el funcionario progrese en ella. En este sentido, esta valoración ha de hacer referencia a aspectos medibles y, al mismo tiempo, relacionados con el puesto de trabajo desempeñado, y ello por dos razones fundamentales:

- 1) Debe ser medible para que pueda ser objetivo; es decir, debe permitir una valoración aséptica de los méritos que el funcionario presenta, o que la Administración exige.
- 2) Debe valorar aspectos relacionados con el puesto desempeñado, precisamente porque, como indicamos más arriba, la carrera horizontal se caracteriza por la idea de permanencia: permanencia en el Grupo, Cuerpo o Escala y permanencia en el puesto; es decir, el objeto de valoración no es el potencial del funcionario para futuros puestos a los que pueda acceder, sino cómo ha desempeñado, y cómo se ha

preparado para desempeñar, su puesto actual, y a él, únicamente, debe circunscribirse la evaluación.

3.2.Méritos valorables

A) Universidad de Castilla-La Mancha

La Universidad de Castilla-La Mancha valora en el apartado 5.3.2.1.4 *Desarrollo* de su normativa, únicamente un concepto, denominado “experiencia”, que, en realidad, engloba dos apartados: la formación, tanto en cursos de aprovechamiento como en aquéllos en los que el funcionario ha actuado de ponente, y la valoración de resultados profesionales, resultados que se evalúan anualmente y para los cuales se exige una puntuación mínima del 80% de la puntuación máxima posible (16 puntos sobre 20), según consta en el apartado 5.5. *Valoración de resultados profesionales* de la normativa de referencia (Documento de estructura organizativa, política de recursos humanos y relación de puestos de trabajo del PAS de la UCLM).

B) Universidad Miguel Hernández

Esta Universidad establece, en los artículos 7 a 9 de su normativa, tres elementos de valoración: la evaluación del desempeño, la formación y la antigüedad.

- 1) Evaluación del desempeño: se establece una evaluación anual del desempeño, obligatoria para todos los funcionarios que hayan prestado servicios efectivos durante un periodo igual o superior a 6 meses, con independencia de que éstos quieran hacer uso o no de sus resultados para la carrera horizontal; es decir, la evaluación del desempeño es un elemento de gestión interna de la Universidad y, al mismo tiempo, de valoración para la carrera por parte del funcionario.
- 2) Formación: se incluyen titulaciones oficiales, títulos propios de al menos 60 créditos, conocimientos de valenciano, conocimientos de idiomas de la Unión Europea y formación continua, en la que se incluirá formación general o específica, recibida o impartida, diferente de cualquiera de las anteriores.
- 3) Antigüedad: se valora en función de las evaluaciones anuales del desempeño, considerando cada evaluación como un año. Aunque parece una redundancia, no es tal, puesto que estas evaluaciones anuales se llevan a cabo a los funcionarios que hayan prestado servicios durante un mínimo de seis meses, de tal modo que, por lo tanto, un funcionario con sólo seis meses de antigüedad a efectos de trienios, pero

que haya superado la evaluación anual, será considerado como con un año de antigüedad a efectos de carrera profesional.

Puede resultar llamativo la inclusión, entre los elementos de valoración, de la antigüedad, que parece retomar una de esas ideas que han caracterizado a nuestra Administración: el ascenso por el paso del tiempo. No obstante, hemos de recordar que esta antigüedad está vinculada necesariamente a la superación de las evaluaciones anuales, de modo que exige una actitud “activa” por parte del funcionario, ya que “la actitud pasiva [...] no puede llevar, como en el pasado, a un ascenso automático de categoría por el transcurso de un período tasado en el escalón inferior, posibilidad ésta que habría distorsionado por completo [...] la finalidad modernizadora que la reintroducción de la carrera horizontal tiene en el EBEP”¹⁸, y “[...] la eventual configuración de modelos de ascenso sobre la base de una mera acreditación de años de servicio [...] supondría en realidad un fraude de ley”¹⁹.

C) Universidad de Oviedo

Es la Universidad que ha regulado de una manera más pormenorizada los elementos que son susceptibles de valoración para la carrera horizontal, estableciendo tres apartados:

- 1) Evaluación del desempeño: en este apartado se incluyen aspectos como la capacidad para tomar decisiones, la capacidad de aprendizaje, la capacidad de organización y planificación, la minuciosidad y responsabilidad, la capacidad de resolución de problemas, el esfuerzo y perseverancia, los conocimientos técnicos, la productividad, la asistencia al trabajo y uso eficiente del tiempo, el ritmo voluntario eficiente de trabajo, el mantenimiento voluntario de la calidad del trabajo y del rendimiento laboral y la colaboración y cooperación con los compañeros.
- 2) Cumplimiento de objetivos individuales y colectivos: en este grupo se incluyen, además del cumplimiento de los objetivos individuales y de los colectivos, la iniciativa y el compromiso con la organización.
- 3) Formación recibida e impartida.

Resulta llamativo, en esta relación de elementos a considerar por la Universidad de Oviedo, la inclusión del cumplimiento de la jornada laboral, tratándose como se trata de un deber, de modo que da la impresión de que el legislador se ha rendido a la evidencia del

¹⁸ Sánchez Morón, M.: *Derecho de la Función Pública*. Tecnos, 2016, p. 171.

¹⁹ Sánchez Morón, M. *Op.cit.*, p. 171.

funcionario “absentista”, al que hay que incentivar para el cumplimiento de su horario, para lo cual no se ha encontrado mejor fórmula que equiparar la obligación al mérito.

Igualmente, parece apartarse del sentido esencial de la carrera profesional la valoración del cumplimiento de los objetivos colectivos. Por definición, la carrera profesional es individual, por lo que no debería vincularse a la colaboración de otras personas diferentes al propio evaluado. Por ello, incluir los objetivos colectivos introduce una distorsión en la propia definición de carrera horizontal difícilmente justificable. Y todo ello pese a la posibilidad de que sean considerados evaluables aspectos como la capacidad de trabajo en equipo, el cumplimiento de las órdenes u otros aspectos que sí tienen relación con el colectivo en el que el funcionario se integra, pero que se dirigen, claramente, hacia la valoración de su individualidad, exenta de influencias externas incontrolables para el propio funcionario.

D) Universidad de Zaragoza

Al contrario de lo que ocurre con la Universidad de Oviedo, la Universidad de Zaragoza es la que menos ha profundizado en los elementos a tener en cuenta para la carrera horizontal de sus funcionarios, ya que el Reglamento para la regulación de la carrera profesional horizontal del personal de administración y servicios de la Universidad de Zaragoza, en su apartado “4. Características básicas”, se limita a enumerar, sin entrar en detalle, los elementos que se valorarán:

- 1) Conocimientos y experiencia en la actividad desarrollada.
- 2) Implicación con la organización.
- 3) Formación con los sistemas de calidad.

Estos tres elementos se entiende que formarán parte de la futura evaluación del desempeño que la disposición transitoria de la norma que estamos estudiando difiere para un futuro indeterminado y que todavía no ha sido aprobada.

3.3.Especial referencia a la evaluación del desempeño como elemento objetivo de valoración para la carrera horizontal

De los diferentes elementos de valoración para la carrera profesional, sólo uno de ellos, la evaluación del desempeño, es común a todos los casos contemplados, y no es por casualidad, sino como consecuencia de la exigencia contenida en el art. 20.5 EBEP, según el cual la implantación de sistemas objetivos de evaluación del desempeño es requisito imprescindible (*requerirá*, indica la norma) para la aplicación de la carrera profesional, si

bien no debemos confundir este concepto de carrera profesional con el de carrera horizontal, ya que el propio art. 16.3 EBEP establece que la primera puede estar integrada por alguna o algunas de las siguientes modalidades: carrera horizontal, carrera vertical, promoción interna vertical y promoción interna horizontal. Pese a que, por lo tanto, carrera profesional no es sinónimo de carrera horizontal, lo cierto es que parece lógico que la obligación establecida en el art. 20.5 EBEP sea aprovechada por la Administración para la modalidad de carrera profesional consistente en la carrera horizontal.

La evaluación del desempeño, sin embargo, no agota sus efectos en la carrera horizontal, configurándose únicamente como un elemento de ésta, sino que es un instrumento que se pone a disposición de la Administración para que adopte las medidas que considere necesarias en relación a la formación, la provisión de puestos de trabajo, la percepción de retribuciones complementarias y la continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso. Se convierte, de este modo, en un elemento fundamental de gestión de personal, que llega hasta el punto de permitir la remoción del puesto de trabajo obtenido por concurso, rompiendo con la tradicional regulación de la remoción por dos causas: alteración del puesto de trabajo y falta de capacidad en el desempeño del puesto. Podemos afirmar, por lo tanto, que la carrera horizontal no debería de existir sin la evaluación del desempeño, pero la evaluación del desempeño tiene vida autónoma fuera de la carrera horizontal.

Sentados los principios anteriores, podemos efectuar una breve contextualización de cómo deben de ser estos sistemas de evaluación del desempeño:

- 1) Deben ir dirigidos a la valoración de la actividad del funcionario considerado individualmente o, en el caso de que se lleve a cabo una valoración colectiva, que sea posible desligar los resultados individuales de los globales.
- 2) El tipo de funciones que lleva a cabo cada funcionario determinará tanto el procedimiento de evaluación como los indicadores a considerar, de modo que no puede establecerse un modelo general universal.
- 3) Los criterios de evaluación escogidos deben resultar especialmente significativos para medir la conducta y el rendimiento y beneficiar a la Administración correspondiente (razón por la cual es posible incluir entre ellos la “implicación y compromiso con la organización”²⁰). También deben ser fiables, en el sentido de

²⁰ STS de 18 de febrero de 2013.

proporcionar al funcionario información previa sobre los efectos que una determinada actividad producirá en su evaluación.

En resumen, los sistemas de evaluación del desempeño deben medir hasta qué punto las actividades del funcionario, sujeto individual que desempeña un puesto concreto con unas funciones determinadas, redundan en beneficio de la Administración y de los administrados, a los que, directa o indirectamente, presta sus servicios.

4. Los elementos estructurales de la carrera horizontal

Tal y como se indicó más arriba, la carrera horizontal se materializa en la superación de grados, categorías, escalones o cualquier otra denominación que las normas correspondientes quieran dar. Eso significa que, junto a los elementos objetivos de los que hemos hablado en el epígrafe anterior, se hace necesario que las Administraciones definan los denominados elementos estructurales, es decir, los distintos pasos que los funcionarios pueden dar dentro de su carrera horizontal, y que en cada una de las Universidades objeto de estudio son los siguientes:

1) Universidad de Castilla-La Mancha:

- a) Tramo inicial.
- b) Tramo 1.
- c) Tramo 2.
- d) Tramo 3.
- e) Tramo 4.

2) Universidad Miguel Hernández:

- a) Tramo de acceso.
- b) Tramo I:
 - Escalón I.1.
 - Escalón I.2.
- c) Tramo II:
 - Escalón II.1.
 - Escalón II.2.
- d) Tramo III:
 - Escalón III.1.
 - Escalón III.2.
- e) Tramo IV:

- Escalón IV.1.
 - Escalón IV.2.
- 3) Universidad de Oviedo:
- a) Categoría de entrada.
 - b) Primera categoría.
 - c) Segunda categoría.
 - d) Tercera categoría.
 - e) Cuarta categoría.
- 4) Universidad de Zaragoza:
- a) Tramo de acceso.
 - b) Primer tramo.
 - c) Segundo tramo.
 - d) Tercer tramo.
 - e) Cuarto tramo.

Como se puede observar, todas ellas han optado por una estructura de 5 elementos, y sólo la Universidad Miguel Hernández ha optado por subdividir su estructura básica, aunque debemos tener en cuenta que la progresión en esta Universidad se puede realizar directamente de tramo a tramo, sin necesidad, por lo tanto, de pasar por las evaluaciones que permiten ascender de escalón dentro de un tramo.

5. El acceso a la carrera horizontal

El acceso a la carrera horizontal parte de una premisa que ya se reflejó anteriormente: la voluntariedad. En este sentido, los funcionarios no están obligados a utilizar este sistema para progresar en su carrera administrativa, pudiendo optar para ello por los sistemas tradicionales de promoción interna o de concurso de traslados. No obstante, no debemos olvidar que, frente a la voluntariedad de hacer uso de la carrera horizontal, existe la obligatoriedad de someterse a la evaluación del desempeño, que al fin y al cabo es un sistema que, aunque vinculado a la carrera horizontal, no agota sus efectos en ella, puesto que, repitiendo lo reflejado con anterioridad, mientras que en la carrera horizontal el principal beneficiario es el funcionario, que verá recompensados económicamente sus esfuerzos, en la evaluación del desempeño lo es la Administración, ya que mediante este sistema podrá identificar a los trabajadores que cumplen adecuada y satisfactoriamente sus funciones, así como a los que necesitan de algún impulso (formación, percepción de

retribuciones e incluso la amenaza de remoción del puesto de trabajo) para prestar un servicio adecuado.

Sentada esta premisa fundamental, para el estudio de cómo se lleva a cabo el acceso a la carrera horizontal podemos distinguir dos supuestos:

- 1) Los funcionarios que ingresan en algún puesto de la Administración cuando ya está implantado el sistema de carrera profesional.
- 2) Los funcionarios que ya ocupan algún puesto de la Administración cuando se implanta el sistema de carrera profesional.

5.1.El acceso a la carrera horizontal para los funcionarios de nuevo ingreso

Superadas las pruebas selectivas de ingreso, el funcionario quedará encuadrado, siempre, en la categoría inicial del grupo al que pertenece. Esta previsión se aplica tanto a los funcionarios que ingresan por primera vez en la Administración como a los que, como consecuencia de un proceso de promoción interna, han cambiado de grupo. No obstante, en este segundo caso, las Universidades han previsto una serie de sistemas que buscan que el ascenso de grupo no suponga una merma en las retribuciones de su personal. Así:

- 1) Universidad de Castilla-La Mancha: si un funcionario que ya pertenece a la Universidad de Castilla-La Mancha cambia de Grupo, Cuerpo o Escala, percibirá las retribuciones correspondientes al complemento de carrera de su anterior Cuerpo o Escala hasta que se produzca su absorción por el reconocimiento de los tramos del nuevo Cuerpo o Escala.
- 2) Universidad Miguel Hernández: contempla el caso de que un funcionario ascienda de Grupo y las retribuciones que perciba en el nuevo sean inferiores a las que tenía en el anterior, como consecuencia, precisamente, de la diferencia entre las retribuciones asignadas al escalón de su tramo de origen y las que corresponden al tramo de acceso de su nuevo Grupo. Esta situación se solventa mediante la asignación de un complemento mínimo garantizado mientras las nuevas retribuciones no superen o igualen a las anteriores, siempre que el funcionario participe de forma activa en la carrera horizontal en su nuevo puesto, para lo cual se establecen unos plazos máximos de permanencia en cada tramo, pasados los cuales, si el funcionario no ha “activado” su carrera horizontal, perderá ese complemento retributivo.
- 3) Universidad de Oviedo: si el funcionario tiene reconocida la primera categoría personal, continuará percibiendo el complemento de carrera del Grupo inferior

hasta que transcurra un plazo de 5 años, momento en el cual el funcionario podrá solicitar la primera categoría personal del nuevo Grupo. Si la categoría que tiene reconocida el funcionario en su Grupo anterior es la segunda o superior, se conservarán los complementos reconocidos y se comenzará la carrera en el nuevo Grupo desde la categoría de entrada.

- 4) Universidad de Zaragoza: en este caso hemos de tener en cuenta que al personal que ya se encuentra desempeñando sus funciones en la Administración, se le asigna un tramo en función de la antigüedad, de modo que si un funcionario cambia de grupo a continuación, se procederá al cómputo ponderado del tiempo desempeñado en los grupos inferiores, conforme a la escala de modulación que se recoge en el epígrafe siguiente.

Todos estos sistemas merecen una crítica común: la conservación de un complemento económico que iguale las retribuciones percibidas en el anterior puesto con las que correspondan al nuevo, siempre que estas últimas sean inferiores a las primeras, parece chocar frontalmente con la filosofía de la carrera horizontal. En efecto, la carrera horizontal, tal y como hemos indicado anteriormente, tiene como pilar fundamental remunerar el desempeño del trabajador en su puesto de trabajo actual, incentivando así que dicho desempeño sea el mejor posible, de modo que mantener el importe conseguido (o incluso una parte) por la actividad desarrollada en el puesto anterior, supone no sólo valorar los puestos del pasado como un mérito para el presente, sino que además transforma la carrera horizontal en una especie de grado personal, que el funcionario se lleva consigo, una vez consolidado, aunque el nuevo puesto suponga menores retribuciones en ese concepto.

5.2.El acceso a la carrera horizontal para los funcionarios ya ingresados

Las cuatro Universidades estudiadas han previsto en su normativa un régimen transitorio de aplicación a aquellos funcionarios que ya forman parte de la plantilla de personal en el momento de implantarse la carrera horizontal.

- 1) Universidad de Castilla-La Mancha: para los funcionarios que ya pertenecían a esta Universidad se estableció un procedimiento extraordinario de implantación en el cual únicamente se tenía en cuenta la antigüedad y mediante el cual se asignaba medio tramo o un tramo entero en función de las siguientes previsiones:
 - a) De 0 a 5 años: 0.
 - b) Más de 5 años: medio tramo.

c) Más otros 5 años: medio tramo.

Dos aspectos resultan llamativos de esta regulación: en primer lugar, el concepto de “medio tramo”, una idea novedosa en comparación con las demás normativas, y que parece ir en contra del sentido común, ya que si de lo que se trata es de aceptar que el funcionario tiene una serie de valores que le hacen merecedor de una recompensa económica, estos valores tienen que tenerse plenamente, no se puede aceptar que se tengan a medias, ya que no tenerlos todos es como no tener ninguno y, además, puede abrir la puerta a posibles agravios respecto a quienes participen en el proceso ordinario, no alcancen la puntuación mínima exigida para obtener el tramo y no se les dé la posibilidad de lograr la mitad de éste. El segundo elemento a tener en cuenta es la consideración de la antigüedad como único factor a valorar para la asignación del tramo (o del medio tramo). Respecto a esta cuestión, nos remitimos a unas líneas más adelante, donde se efectuará una valoración global, puesto que es un criterio utilizado por todas las universidades consultadas.

- 2) Universidad Miguel Hernández: a través del denominado “encuadramiento inicial”, se asigna a los funcionarios un escalón superior al tramo de acceso basándose en el criterio del tiempo de servicios efectivos prestados. Mediante este sistema, se valora la antigüedad del funcionario en base a dos criterios: el tiempo en el grupo actual y el tiempo en los grupos inferiores, valorándose al 100% el primero y al 50% el segundo. Del resultado de esta valoración se desprende una asignación a uno u otro tramo y escalón, de acuerdo con la siguiente escala:
 - a) Menos de 6 años: tramo I, escalón I.1.
 - b) Entre 6 y 11 años: tramo I, escalón I.2.
 - c) 11 años o más: tramo II, escalón II.1.
- 3) Universidad de Oviedo: esta Universidad estableció, para su personal ya funcionario en el momento de entrada en vigor de la carrera profesional, una denominada “convocatoria de anticipo a cuenta”, por el que, únicamente valorando la antigüedad, se les asignaba, en función de determinados criterios, la categoría primera o, de modo excepcional, la segunda (aunque esta posibilidad fue, posteriormente, derogada, como consecuencia de la falta de amparo legal para aplicarla).
- 4) Universidad de Zaragoza: a los funcionarios de esta Universidad que deseen incorporarse al sistema de carrera horizontal se les valora de un modo ponderado la

antigüedad para determinar, exclusivamente de acuerdo con este criterio, la asignación del tramo que les corresponda, según el siguiente baremo:

- a) El tiempo desempeñado en el mismo grupo se valorará al 100%.
- b) El tiempo desempeñado en un grupo inferior, se valorará al 70%.
- c) El tiempo desempeñado en dos grupos inferiores se valorará al 60%.
- d) El tiempo desempeñado en tres grupos inferiores se valorará al 50%.

Como vemos, las tres Universidades han optado por un sistema sencillo de incorporación de sus funcionarios, basado únicamente en los años de servicio. Al contrario de lo que se defendía anteriormente respecto a la no aplicación de la antigüedad como un elemento de valoración de la carrera horizontal, en este caso puede ser admisible hasta cierto punto, puesto que los funcionarios que se ven afectados por esta novedad no han tenido, lógicamente, la posibilidad de haberse incluido con anterioridad en el procedimiento, pero no porque no pertenecieran a la Administración, algo que sí ocurre con los funcionarios de nuevo ingreso, sino precisamente porque la Administración no lo incluía entre sus posibilidades. De este modo, si la Administración es la responsable de no abrir esta posibilidad a sus funcionarios, de algún modo tendrá que compensar los efectos que ha producido.

6. La progresión en la carrera horizontal

La expresión “progresión en la carrera horizontal”, expresamente contenida en las normativas de las Universidades de Oviedo y Miguel Hernández, y que parece lo suficientemente explícita como para aplicarla también al resto, se refiere al conjunto de criterios exigibles para que el ascenso en dicha carrera se lleve a cabo. Más allá de la obligación ya comentada de superar la evaluación del desempeño como uno de los requisitos para progresar, existen otros elementos, que ya hemos citado, que se convierten en imprescindibles para ello, como son la permanencia mínima en un determinado tramo, la formación, el cumplimiento de objetivos, la implicación con la organización o los conocimientos y experiencia en la actividad desarrollada.

De estos elementos, el común a todos es la permanencia durante un determinado periodo de tiempo en el tramo, escalón o categoría para poder optar al ascenso, criterio que cada Universidad ha configurado de modo diferente y que se diferencia de los demás en dos aspectos fundamentales. En primer lugar, es un criterio que se transforma en requisito, puesto que su no cumplimiento implica la imposibilidad de ascender (al contrario de lo que ocurre con los otros criterios de valoración, cuyas deficiencias no son excluyentes, con

carácter general, pudiendo enjuagarse los resultados bajos en alguno de ellos mediante una puntuación elevada en otros). En segundo lugar, no es objeto de valoración, sino simplemente de comprobación de su cumplimiento, de modo que un funcionario que lleve más tiempo del mínimo exigido en el tramo desde el que quiere ascender, no obtiene puntos adicionales, por esta circunstancia, respecto del que haya alcanzado justo el valor mínimo.

A) Universidad de Castilla-La Mancha

Además del requisito de la antigüedad, esta Universidad utiliza dos elementos de valoración:

- 1) Antigüedad: los funcionarios deben permanecer 4 años en un tramo para poder acceder al tramo inmediatamente superior.
- 2) Formación: tanto en cursos de aprovechamiento como de ponente.
- 3) Valoración de resultados profesionales: se exige la obtención de una nota mínima del 80% de la nota máxima posible. Esta valoración se lleva a cabo mediante tres medidas:
 - a) Formación, en la que se podrá obtener un máximo de 5,5 puntos.
 - b) Compromiso con el Plan Estratégico de Gestión, con un máximo de 8,5 puntos.
 - c) Calidad del trabajo desarrollado, en la cual se podrá alcanzar un máximo de 6 puntos.

En consecuencia, el máximo posible es de 20 y, por lo tanto, el mínimo necesario es de 16.

De esta regulación es importante aclarar una aparente incongruencia que se produce al valorar doblemente la formación, ya que, por un lado, es un criterio de valoración autónomo y, por otro lado, se introduce dentro del criterio de valoración de resultados profesionales. Para salvar esta supuesta incongruencia, debemos tener en cuenta que, dentro del criterio de valoración de resultados profesionales, la formación que se valora es la que cumple una serie de requisitos, entre los que se encuentra el de aplicar la formación para mejorar en el puesto de trabajo. De este modo, debemos considerar que la formación que no se utiliza para la mejora del puesto de trabajo debería valorarse en el criterio de formación, junto con la impartida, mientras que la que tiene una aplicación directa sobre el puesto que desempeña el trabajador debería integrar el criterio de valoración de resultados profesionales. Cualquier otra solución diferente produciría una inflación en la puntuación total, al valorarse doblemente un mismo mérito.

En lo que se refiere a la antigüedad, podemos observar que, para alcanzar el tramo más alto de la carrera horizontal de un grupo es necesario un plazo de 16 años, el más breve de todas las Universidades estudiadas.

B) Universidad Miguel Hernández

Esta Universidad utiliza, junto con la antigüedad para poder participar en la convocatoria, dos elementos de valoración: evaluación del desempeño y formación, permitiendo además que el progreso se lleve a cabo tramo a tramo o escalón a escalón (además de poder combinar ambas posibilidades) y estableciendo la obligación de que el cambio de tramo implique la incorporación al escalón inicial del tramo al que se accede. Además, la última evaluación del desempeño realizada debe ser calificada, como mínimo, como Satisfactoria.

En la tabla que insertamos a continuación podemos ver los requisitos exigidos para ascender tramo a tramo o escalón a escalón:

Tabla 1: Requisitos para el ascenso de tramo/escalón en la Universidad Miguel Hernández

TRAMO/ESCALÓN		PUNTUACIÓN MÍNIMA EXIGIBLE		
Origen	Destino	Evaluación desempeño	Formación	Antigüedad
Acceso	I.1	150	26	2
I.1	I.2	150	26	2
I.2	II.1	155	26	2
I.1	II.1	305	52	4
II.1	II.2	150	26	2
II.2	III.1	155	26	2
II.1	III.1	305	52	4
III.1	III.2	220	36	3
III.2	IV.1	220	36	3
III.1	IV.1	440	72	6
IV.1	IV.2	220	36	3

Fuente: Elaboración propia

Para entender adecuadamente la tabla anterior, es necesario tener en cuenta dos aspectos:

- 1) La evaluación del desempeño tiene carácter anual y una puntuación máxima posible de 100 puntos.

- 2) La formación tiene una serie de componentes, todos los cuales, excepto la formación recibida, se encuentran limitados en su parte superior, de modo que éstos no podrán proporcionar más de 14,5 puntos, debiendo los demás puntos necesarios obtenerse mediante la realización de cursos de formación.

Con estas previsiones en mente, podemos extraer diferentes conclusiones. La primera de ellas hace referencia a las diferencias que se producen con el ascenso tramo a tramo y con el ascenso escalón a escalón. En efecto, si observamos las puntuaciones mínimas exigidas en la evaluación del desempeño, tanto para la progresión del tramo I al II como del II al III (en la tabla, ascenso del I.1 al II.1 y del II.1 al III.1), vemos que sería suficiente con obtener todos los años una puntuación mínima de 76,25 puntos para cumplir el requisito exigido, mientras que si se utiliza el sistema de escalón a escalón, los dos últimos años son más exigentes que los dos primeros, imposición lógica amparándose en que, durante este periodo de los dos últimos años, el funcionario ha percibido ya unas retribuciones superiores a las que le corresponderían si hubiera permanecido los cuatro años en el escalón inicial. Esta lógica, sin embargo, se quiebra de forma incomprensible para el ascenso del tramo III al IV, donde las exigencias son exactamente las mismas si se hace de tramo a tramo como de escalón a escalón.

La segunda conclusión hace referencia a la necesidad constante de formación que exige la carrera profesional. En este sentido, y teniendo en cuenta el carácter “topado” de determinados elementos que integran este concepto, alcanzar los valores exigidos en cada caso impide que el funcionario “se duerma en los laureles” de su formación, rompiendo así la dinámica habitual de participar en una cantidad ingente de cursos durante el principio de su vida profesional y abandonar totalmente su formación y reciclaje pasado el tiempo suficiente como para que los puntos acumulados le permitan avanzar por el simple efecto de la inercia.

La tercera y última conclusión hace referencia a la antigüedad. Como podemos ver, el plazo mínimo en el que un funcionario podría progresar desde el tramo de acceso hasta el escalón IV.2, el culmen de su carrera, sería de 19 años, siempre y cuando no efectuara ningún cambio de Grupo, Cuerpo o Escala, puesto que, en ese caso, el proceso de ascenso se reiniciaría.

C) Universidad de Oviedo

En la Universidad de Oviedo regula el progreso en la carrera horizontal mediante tres exigencias:

- 1) Completar un periodo de permanencia que, en función de la categoría de la que se trate, tendrá la siguiente duración:
 - a) De la categoría de entrada a la primera categoría: 5 años.
 - b) De la primera categoría a la segunda categoría: 6 años.
 - c) De la segunda categoría a la tercera categoría: 8 años.
 - d) De la tercera categoría a la cuarta categoría: 10 años.
- 2) Una vez el funcionario accede a la primera categoría, obtener un mínimo de 20 puntos en cada una de las evaluaciones anuales del desempeño que correspondan a los periodos de tiempo indicados en el apartado anterior. En este sentido, hemos de tener en cuenta las siguientes previsiones:
 - a) Los bloques de valoración son tres: desempeño diligente, cumplimiento de objetivos y formación recibida e impartida.
 - b) Por el primer bloque se podrá obtener un máximo de 20 puntos, y por cada uno de los otros dos, un máximo de 10.
 - c) El resultado de la evaluación surge de la suma de las puntuaciones de los tres bloques.
 - d) La evaluación se considerará superada cuando la suma anterior sea igual o superior a 20 puntos.
- 3) Acreditar tantos periodos de evaluación no negativos en cada bloque de evaluación del desempeño como años exigibles para el progreso de categoría, excepto para acceder a la segunda categoría, en la que en lugar de exigir 6 periodos de evaluación no negativa se exigirán 4.

Analizando cada una de estas previsiones, podemos destacar tres aspectos. En primer lugar, el hecho de conseguir el ascenso a la categoría primera simplemente por el transcurso del tiempo, algo que, como se ha reiterado anteriormente, parece ir en contra del espíritu de la carrera horizontal y de la necesaria individualización de los méritos objeto de valoración (dejando aparte el caso del encuadramiento inicial de los que ya son funcionarios cuando se implanta la carrera horizontal).

En segundo lugar, esta Universidad resulta extremadamente exigente (en comparación con las otras dos) en lo que se refiere al tiempo para acceder a la máxima categoría, puesto que la suma total es de 29 años. Teniendo en cuenta que la incorporación a un nuevo Grupo implica la asignación a la categoría de entrada de dicho grupo, podemos deducir que los funcionarios que no realicen ningún cambio de Grupo, es decir, que no participen en los procesos de promoción interna, tendrán más posibilidades de acceder a la categoría

máxima que aquellos que, entrando en los grupos inferiores de la Administración, vayan ascendiendo de Grupo por los procesos de promoción interna.

En tercer lugar, se evidencia la distinción entre evaluación del desempeño y carrera horizontal, ya que es posible haber obtenido una valoración positiva del desempeño y, sin embargo, que ésta no sirva para la carrera horizontal. En efecto, tal y como se ha indicado anteriormente, la evaluación del desempeño resulta de la suma de los tres bloques y exige una puntuación mínima de 20 puntos, mientras que para que ésta evaluación tenga efectos en la carrera horizontal, es necesaria la valoración positiva de cada uno de los bloques (a falta de previsión de la propia normativa, debemos entender que se exigirá la mitad de la puntuación máxima exigible para cada bloque, es decir, 10, 5 y 5 puntos, respectivamente). De este modo, nada impide que un funcionario que obtiene 12 puntos en el bloque 1, 3 puntos en el bloque 2 y 5 puntos en el bloque 3 (20 puntos en total), obtenga una evaluación del desempeño positiva, pero precisamente los 3 puntos del bloque 2, inferiores a los 5 que se exigen, implicará que esa evaluación positiva no pueda ser utilizada para la carrera horizontal; es decir, que no se considere superada la evaluación pero sólo a efectos de dicha carrera horizontal.

D) Universidad de Zaragoza

Lamentablemente, la Universidad de Zaragoza resulta extremadamente parca en la regulación de los requisitos para progresar en la carrera horizontal, puesto que su normativa sólo indica que el progreso en la carrera profesional exige la superación de las evaluaciones del desempeño, cuyas exigencias no podemos analizar, puesto que el reglamento que las regula aún no ha sido aprobado, así como la acreditación de los siguientes periodos de permanencia en cada tramo:

- 1) Del tramo de acceso al primer tramo: 4 años.
- 2) Del primer tramo al segundo tramo: 5 años.
- 3) Del segundo tramo al tercer tramo: 6 años.
- 4) Del tercer tramo al cuarto tramo: 7 años.

En total, como vemos, el acceso al tramo máximo exige un total de 22 años, es decir, un periodo de duración intermedia entre los extremos constituidos por la Universidad de Castilla-La Mancha y la Universidad de Oviedo.

7. Los efectos económicos de la carrera horizontal

No cabe duda de que el principal incentivo para que los funcionarios se incorporen a la carrera horizontal, que recordemos tiene carácter voluntario, es el efecto que sobre sus retribuciones tiene dicha carrera.

A) Universidad de Castilla-La Mancha

La Universidad de Castilla-La Mancha ha optado por establecer los importes en función del grupo al que pertenece el funcionario y del tramo al que opta, de tal modo que hay un importe para los tramos 1 y 2, diferente para cada grupo, y otro importe para los tramos 3 y 4, también distinto para cada grupo.

B) Universidad Miguel Hernández

La Universidad Miguel Hernández ha arbitrado un sistema donde se conjugan el grupo de pertenencia del funcionario, su nivel de complemento de destino consolidado y el escalón al que pertenece, elaborando la siguiente tabla:

Tabla 2: Modelo de asignación retributiva de la Universidad Miguel Hernández

Grupo	C2			C1					A2		A1			
CD	14	16	18	14	16	18	20	22	22	24	24	26	27	30
Escalón I.1	1	1,1	1,2	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	2,2	2,3	2,7	2,8	2,9	3
Escalón I.2	1,77	1,87	2,04	2,38	2,55	2,72	2,89	3,06	3,74	3,91	4,59	4,76	4,93	5,1
Escalón II.1	2,4	2,64	2,88	3,36	3,6	3,84	4,08	4,32	5,28	5,52	6,48	6,72	6,96	7,2
Escalón II.2	3,1	3,41	3,72	4,34	4,65	4,96	5,27	5,58	6,82	7,13	8,37	8,68	8,99	9,3
Escalón III.1	3,8	4,18	4,56	5,32	5,7	6,08	6,46	6,84	8,36	8,74	10,26	10,64	11,02	11,4
Escalón III.2	4,5	4,95	5,4	6,3	6,75	7,2	7,65	8,1	9,9	10,35	12,15	12,6	13,05	13,5
Escalón IV.1	5,2	5,72	6,24	7,28	7,8	8,32	8,84	9,36	11,44	11,96	14,04	14,56	15,08	15,6
Escalón IV.2	5,9	6,49	7,08	8,26	8,85	9,44	10,03	10,62	12,98	13,57	15,93	16,52	17,11	17,7
Validación Tramo IV	6,6	7,26	7,92	9,24	9,9	10,56	11,22	11,88	14,52	15,18	17,82	18,48	19,14	19,8

Fuente: Normativa sobre carrera horizontal para el Personal de Administración y Servicios de la Universidad Miguel Hernández de Elche

Los valores indicados en la tabla anterior se multiplican por el valor base mínimo, establecido anualmente, en concepto de complemento retributivo asignado a la carrera horizontal, obteniéndose, de ese modo, el importe a percibir.

Aunque la tabla anterior es fácilmente entendible, su estudio revela tres aspectos dignos de comentario:

- 1) No contempla la asignación de todos los niveles de complemento de destino (de hecho, el único complemento de destino impar que figura es el 27). Esta omisión se puede suplir, por analogía, suponiendo que los funcionarios con un nivel de

complemento de destino consolidado impar percibirá las retribuciones correspondientes al número par inferior, de tal modo que los valores que figuran en la tabla (14, 16, 18, 20, 22...) indican los mínimos del nivel para poder percibir las cantidades correspondientes.

- 2) La tabla nos ofrece un ejemplo práctico del complemento mínimo garantizado (cantidad económica para compensar la pérdida que puede sufrir el funcionario que asciende de grupo y es asignado al escalón de acceso de su nuevo grupo) del que hablamos en el epígrafe 4.1. Supongamos un funcionario perteneciente al Grupo C2 que tiene consolidado un nivel 16 y se encuentra ubicado en el escalón I.1; si este funcionario participa en un proceso de promoción interna sin movilidad y lo supera, sería encuadrado en el escalón de acceso del Grupo C1, lo que supone la pérdida de ese 1,1 multiplicador y, por lo tanto, la merma de sus retribuciones. Para evitar esta disminución, se le asignaría el complemento económico citado, lo que no quiere decir, sin embargo, que pase automáticamente al escalón I.1 del grupo C1.
- 3) La validación del Tramo IV supone una suerte de “reválida” de dicho tramo (independientemente del escalón en el que el funcionario se ubique). Ya que no existe posibilidad de ascender a un nuevo tramo, la Universidad pretende, de este modo, mantener el interés del funcionario por su desempeño del trabajo, permitiéndole que se someta a nueva evaluación y a la verificación del cumplimiento de otros requisitos para continuar percibiendo las cantidades que le corresponden. Ello implica, necesariamente, la idea de que el tramo IV no es de percepción indefinida en el tiempo, al contrario de lo que ocurre en los tramos anteriores, aunque esto será objeto de comentario en el siguiente epígrafe.

C) Universidad de Oviedo

La Universidad de Oviedo ha optado por un sistema mucho más sencillo que el adoptado por la Universidad Miguel Hernández, y ello por dos razones principales: en primer lugar, su estructura de categorías es mucho más simple, sin subdivisiones, y en segundo lugar, no se ha vinculado a la percepción del complemento de carrera horizontal ningún otro aspecto que no sea el del Grupo de pertenencia. A esto hay que añadir el hecho determinante de que, puesto que las posibilidades de progresión están necesariamente limitadas por el transcurso del tiempo, y hasta la fecha únicamente ha transcurrido el necesario para alcanzar la segunda categoría, esta Universidad ha optado por indicar en sus Presupuestos el importe que corresponde percibir en función de la pertenencia a la primera

o segunda categoría y de la inclusión en los Grupos A1, A2, C1, C2 o E. Es decir, no existe una previsión de lo que podrán percibir los funcionarios a largo plazo, sino que a medida que se llega al momento en el que éstos puedan ascender a la siguiente categoría de las ya existentes, el importe económico se reflejará en sus Presupuestos.

D) Universidad de Zaragoza

Al igual que la Universidad de Oviedo, la de Zaragoza regula el aspecto económico de la carrera horizontal asignando en sus Presupuestos un importe igual para cada tramo y grupo.

8. Otros aspectos relativos a la carrera horizontal

8.1. La consolidación del escalón/tramo

Un aspecto fundamental que afecta a cualquier derecho de tipo económico, y la carrera profesional tiene un matiz económico imposible de soslayar, es la cuestión de si dicho derecho económico es o no consolidable; es decir, si la percepción económica se mantiene a lo largo del tiempo, independientemente de si el funcionario quiere continuar progresando o no en su carrera horizontal.

Dos, por lo tanto, son las posibilidades que se plantean ante esta cuestión:

- 1) El ascenso dentro de la carrera profesional es consolidable, de modo que el funcionario puede permanecer en el lugar al que haya ascendido y continuará percibiendo durante todo el tiempo que esté ubicado allí, sin necesidad de someterse a nuevas valoraciones, el importe correspondiente.
- 2) El ascenso dentro de la carrera profesional no es consolidable, por lo que para que el funcionario pueda seguir percibiéndolo ha de superar unos determinados requisitos establecidos por la Administración.

Desde el punto de vista del funcionario, evidentemente la primera opción es la mejor, en tanto en cuanto éste puede realmente organizar como quiera su carrera horizontal, sin presiones externas que le obliguen a determinadas actitudes en momentos o durante lapsos de tiempo para los cuales no se encuentra preparado o dispuesto a someterse a examen.

Por otro lado, desde el punto de vista de la Administración, la segunda posibilidad “se viene a las manos” casi directamente, y ello por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque sería un modo de mantener la presión sobre la calidad de la prestación del servicio por parte del funcionario, ya que si se establecen determinados requisitos para mantener lo ya conseguido, se dificulta la dejación por parte del personal. En segundo

lugar, porque permitiría reducir el gasto que representa la carrera horizontal, ya que el importe a abonar a los funcionarios que ya tienen reconocida la percepción de una cierta cantidad debe estar previsto presupuestariamente aun cuando no se sepa si éstos van a superar o no los procesos establecidos para mantener su derecho a la retribución, por lo que cualquier resolución negativa en este sentido implicará un ahorro sobre un gasto ya proyectado.

La Universidad de Castilla-La Mancha establece que los tramos reconocidos serán consolidables dentro del Grupo o Subgrupo al que se pertenezca y, además, vincula la conservación del tramo superior a una posible valoración negativa de los resultados profesionales, en cuyo caso el funcionario no podrá volver a solicitar el reconocimiento de dicho tramo hasta transcurridos tres años.

La Universidad Miguel Hernández y la de Oviedo guardan silencio respecto a este tema, por lo que no cabe otra posibilidad de entender como consolidable el importe conseguido mediante la carrera horizontal (dejando aparte la cuestión de las posibles sanciones disciplinarias de las que nos ocuparemos en el siguiente epígrafe).

La Universidad de Zaragoza, por otro lado, establece que el funcionario puede mantenerse en un tramo durante todo el tiempo que desee, pero introduce, de un modo parecido a como hace la Universidad de Castilla-La Mancha, la posibilidad de pérdida del tramo superior si no se obtiene una nueva acreditación en el plazo de diez años desde que se hubiera accedido a dicho tramo (excepto determinados casos puntuales que la propia norma contempla).

8.2. Régimen disciplinario y carrera horizontal

El EBEP establece, en su art. 96.1.e) que una posible sanción ante la comisión de una falta disciplinaria consiste en el demérito, es decir, en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria. En lo que se refiere a los efectos sobre la carrera horizontal, esta penalización puede ser traducida en la sanción de pérdida de uno o varios tramos/escalones y/o en una mayor exigencia para poder ascender en dicha carrera.

A) Universidad de Castilla-La Mancha

En esta Universidad se reconoce la posibilidad de que los funcionarios sufran la pérdida de tramo como consecuencia de las sanciones previstas en el art. 137.d) de la normativa autonómica.

Según esta norma, y las concordantes, se podrían dar las siguientes posibilidades:

- 1) Sanción por falta muy grave:
 - a) Pérdida de uno, dos o tres tramos.
 - b) Ampliación, entre tres y cinco años, del periodo de tiempo requerido para poder solicitar el reconocimiento de tramo.
- 2) Sanción por falta grave:
 - a) Pérdida del tramo o grado superior.
 - b) Ampliación, entre uno y dos años, del período de tiempo requerido para poder solicitar el reconocimiento de tramo.

B) Universidad Miguel Hernández

Esta Universidad guarda un silencio absoluto sobre la materia, por lo que será de aplicación supletoria la regulación contenida en el art. 145 de la norma autonómica, que contempla las siguientes posibilidades:

- 1) Faltas muy graves: pérdida de dos grados y privación del derecho a ser evaluado para el ascenso por un periodo de entre dos y cuatro años.
- 2) Faltas graves: pérdida de un grado y privación del derecho a ser evaluado para el ascenso por un periodo de hasta dos años.

C) Universidad de Oviedo

La normativa de esta Universidad establece una regulación propia sobre la materia, al contrario de lo que han hecho las anteriores que, bien de modo directo, bien indirecto, nos remitían a la normativa autonómica.

En su regulación contempla que la sanción disciplinaria por falta grave o muy grave interrumpe el periodo de permanencia exigido para la progresión durante el tiempo establecido para la prescripción de dicha sanción; es decir, seis años para las muy graves y dos años para las graves.

D) Universidad de Zaragoza

Esta Universidad contempla la previsión de que, como consecuencia de una sanción por falta grave o muy grave, la permanencia mínima correspondiente para poder optar al ascenso de tramo, se vea incrementada, respectivamente, en seis meses o un año.

8.3. Personal interino y carrera horizontal

Pese a que, según la redacción del art. 17 EBEP, la carrera horizontal se limita a los funcionarios de carrera (con independencia de la previsión contenida en el art. 19 de la misma norma, que contempla la aplicación de la carrera profesional al personal laboral), lo cierto es que este mandato taxativo de la ley ha sido matizado por los tribunales en diversos pronunciamientos, de modo que se han abierto las puertas a que ciertos funcionarios interinos perciban también los complementos retributivos correspondientes a la carrera horizontal.

Para estudiar esta cuestión seguiremos la Sentencia 803/2015, de 21 de diciembre, de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, puesto que su claridad en la exposición de la cuestión litigiosa y su referencia a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo la hacen especialmente apta para ello.

Según esta Sentencia, y siguiendo los pronunciamientos emitidos por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea²¹, la cláusula 4.1 de la Directiva 1999/70 del Consejo, de 28 de junio de 1999, sobre trabajo de duración determinada²², resulta aplicable no sólo a las relaciones laborales propiamente dichas (reguladas por el Derecho Laboral), sino también a las que se producen entre Administración y personal funcionario (reguladas por el Derecho Administrativo).

Asentado, por lo tanto, el principio de la no discriminación por razón de la duración de la relación de trabajo al personal funcionario más que por motivos objetivos, continúa el Tribunal Superior de Justicia determinando si se producen o no, en el caso de la carrera horizontal, razones objetivas que justifiquen una diferencia de trato entre funcionarios de carrera y funcionarios interinos. Para ello, acude a tres órganos judiciales diferentes: el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea, que considera que la desigualdad de trato debe estar justificada “por la existencia de elementos precisos y concretos, que caracterizan la condición de trabajo de que se trata, en el contexto específico en que se enmarca y con arreglo a criterios objetivos y transparentes, a fin de verificar si dicha desigualdad responde a una necesidad auténtica, si permite alcanzar el objetivo perseguido y si resulta indispensable al efecto. Tales elementos pueden tener su origen, en particular,

²¹ Sentencias de 4 de julio de 2006 (Adeneler y otros, C-212/04) y de 7 de septiembre de 2006 (Marrosu y Sardino, C-53/04).

²² *Por lo que respecta a las condiciones de trabajo, no podrá tratarse a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas.*

en la especial naturaleza de las tareas, para cuya realización se celebran los contratos de duración determinada y en las características inherentes a las mismas o, eventualmente, en la persecución de un objetivo legítimo de política social por parte de un Estado miembro”²³; el Tribunal Constitucional, que considera que “toda diferencia de tratamiento debe estar justificada por razones objetivas, sin que resulte compatible con el art. 14 CE un tratamiento, ya sea general o específico en relación con ámbitos concretos de las condiciones de trabajo, que configure a los trabajadores temporales como colectivo en una posición de segundo orden en relación con los trabajadores con contratos de duración indefinida”²⁴ y el Tribunal Supremo, que dejó sentado que, si las tareas del personal funcionario de carrera y del personal funcionario interino son las mismas, con independencia de la vinculación temporal que tiene uno y otro con la Administración, no puede aceptarse que esa mera duración de la relación sea causa objetiva que permita la inaplicación al personal interino de las previsiones contenidas en la Directiva 1999/70²⁵.

Superados los obstáculos referentes a la aplicación de la normativa europea al personal funcionario, así como a la posible consideración de que la relación temporal es un criterio objetivo que permita un trato diferente entre funcionarios de carrera y funcionarios interinos, queda un último elemento de oposición para aclarar definitivamente el alcance que la carrera horizontal respecto a los funcionarios interinos, el que se refiere a si todos los funcionarios interinos pueden beneficiarse de la carrera horizontal o si esta posibilidad queda vedada única y exclusivamente a aquellos que cumplan determinadas condiciones. En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana hace referencia a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto a los denominados “interinos de larga duración”²⁶, según la cual, la figura del funcionario interino queda desnaturalizada cuando bajo esta modalidad se permanecen 5 años o más, de tal modo que el Alto Tribunal fija en esta duración el límite mínimo para que las interinidades se asomen al precipicio del “fraude de ley”.

De todo lo expresado anteriormente se puede deducir que los funcionarios interinos de las Universidades tienen el derecho, una vez alcanzada la consideración de “interino de larga duración”, a solicitar su participación en el procedimiento de la carrera horizontal exactamente igual que si fueran funcionarios de carrera.

²³ STJUE, de 13 de septiembre de 2007 (Del Cerro Alonso contra Servicio Vasco de Salud, C-307/2005).

²⁴ STC 104/2004, de 28 de junio, BOE nº 180, de 27 de julio de 2004.

²⁵ STS de 29 de abril de 2013 (recursos 226 y acumulado 287/2012).

²⁶ STC 203/2000, de 24 de julio, BOE nº 203, de 24 de agosto, de 200.

CONCLUSIONES

La carrera horizontal se constituye en un instrumento que lleva a cabo una doble función: permite retribuir de modo diferente a los funcionarios, aunque sus labores sean las mismas, y posibilita que el trabajador vea recompensados sus esfuerzos en formación y en prestación de un servicio de calidad, de modo independiente a los posibles ascensos jerárquicos consecuencia de los tradicionales sistemas de promoción interna, de concurso de traslados o de libre designación.

Se trata de un sistema de carrera profesional que permite al legislador un amplio abanico de posibilidades, aunque con una serie de características comunes, de las cuales la más destacable es la relativa a la necesidad de someterse a una valoración, integrada por diversos elementos entre los que se encuentra, necesariamente, la evaluación del desempeño, que ha sido transformada, de una amenaza, por su carácter fiscalizador de la actividad del funcionario, en un elemento “amistoso” que les ayudará a progresar en su carrera.

Posiblemente el efecto más notorio de la carrera horizontal para el funcionario sea el reflejo económico que la acompaña, el cual busca potenciar la participación en el procedimiento y que sirve, a su vez, para reducir las tensiones que se producen en las Universidades (y, en general, en cualquier administración de tamaño reducido) entre los trabajadores y la gerencia, como consecuencia de la ausencia de posibilidades de promoción vertical. Mediante su implementación, las demandas del personal de mejoras en su carrera podrán ser atendidas mediante la oferta de un incremento retributivo que, entre otras ventajas para la administración, no será permanente, puesto que, por un lado, ninguna previsión hay respecto a la obligatoriedad de conceder un número mínimo de ascensos y, por otra, las mejoras en la carrera horizontal pueden perderse como consecuencia de sanciones disciplinarias o de la no superación de posteriores evaluaciones, algo que, sin embargo, no ocurre con el ascenso de grupo.

Por otro lado, es de destacar la tendencia general en todas las Universidades estudiadas a considerar los ascensos como consolidados, de modo que, una vez conseguidos, sólo las posibles sanciones disciplinarias podrían hacer que se perdieran. Esto es una consecuencia directa del carácter voluntario de la participación en la carrera horizontal, puesto que no puede obligarse al funcionario a continuar su progresión más allá de lo que él mismo desee, aunque esta característica de “mejora consolidada” se rompe, generalmente, al llegar al escalón más alto de la carrera, en el que es prácticamente unánime la tendencia de las

Universidades a exigir que los funcionarios que lleguen a él se sometan a nuevas evaluaciones que no servirán para ascender, sino simplemente para mantenerse.

Quedan en el aire, sin embargo, algunas cuestiones que posiblemente sólo encuentren una respuesta definitiva a medida que la carrera horizontal se implante de modo general. Así, resultará interesante comprobar hasta qué punto se reduce el número de funcionarios que abandonan la Administración a la que prestan servicios por otra que ofrezca mejores oportunidades de promoción vertical o, incluso, por la empresa privada, circunstancia que es una de las explicaciones a las elevadas tasas de interinidad de nuestras Administraciones; también el paso del tiempo aclarará si los aumentos retributivos derivados de la carrera horizontal, en el caso de resultar mucho más sustanciales que los producidos por la carrera vertical, podrían originar que el funcionario se desmotive para extender su formación a ámbitos diferentes al exclusivo de su propio puesto de trabajo, convirtiéndose en un trabajador poco flexible e impidiendo que adquiera una visión amplia de la Administración para la que presta sus servicios; por último, también es posible que en un futuro más o menos cercano, se plantee el problema de si todos los grupos deben tener el mismo número de escalones o tramos, o si resulta más funcional ofrecer un número mayor a los grupos de mayor categoría (especialmente el A1) y un número menor en los más bajos (fundamentalmente, por la posibilidad de promoción vertical que éstos tienen y de la que carece el A1).

En resumen, a la carrera horizontal le queda un largo camino para demostrar que las esperanzas puestas en ella respecto a su carácter modernizador e innovador de nuestra Administración son fundadas y que se convertirá en uno de los pilares básicos a través del cual se podrá superar la opinión que, de modo general, se tiene sobre los funcionarios como trabajadores privilegiados que, una vez que consiguen el puesto de trabajo, no se someten a ningún tipo de control, así como la crítica constante relativa a su escasa actualización profesional.

BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo Yanes, L. M. “La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos” en *Revista catalana de dret públic*, núm. 45 (2012), pp. 94-128.
- Castillo Blanco, F. A. “El Estatuto Básico del Empleado Público: las competencias autonómicas” en *Revista catalana de dret públic*, núm. 45 (2012), pp. 21-46.
- Fuentetaja Pastor, J. “El Estatuto Básico del Empleado Público” en *Revista de Administración Pública*, núm. 174 (2004), pp. 457-499.
- Fuentetaja Pastor, J. “La carrera horizontal en el empleo público: una oportunidad para las administraciones parlamentarias” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22 (2004), pp.61-75.
- Gorriti Bontigui, M. y Toña Güenaga, F. “El nuevo modelo de Organización y Recursos Humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco” en *Revista Presupuesto y Gasto Público*, núm. 41 (2005), pp. 245-270.
- Palomar Olmeda, A. *Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Dykinson, 2013.
- Parada Vázquez, M. y Fuentetaja Pastor, J. *Derecho de la Función Pública*, OPEN, 2015.
- Sánchez Morón, M. *Derecho de la Función Pública*. Tecnos, 2016.